

Jérôme Michel: Les criteres europeens d'une justice administrative ..
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 37.- 49.

Jérôme Michel
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

LES CRITERES EUROPEENS D'UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE EFFICACE

UDK: 342.9 (4)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 20. 11. 2014

Ako se i zanemari sva raznolikost europskih pravosudnih sustava, mora se konstatirati da ipak postoje europski kriteriji koji omogućuju da se procijeni učinkovitost upravnog sudovanja glede njegove prvenstvene misije : riješiti sporove između javne vlasti i građana. Ovi kriteriji izviru kako iz pravne prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, kao i iz prakse Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ). Oni omogućuju da se shvati upravno sudovanje na njezinom organskom planu (organizacija sudstva) i na njezinom postupovnom planu (upravni spor). Ovi kriteriji omogućuju određivanje « minimuma » potreba i zahtjeva na području učinkovitosti europskih upravnih sudova.

Ključne riječi : *upravno sudovanje, efikasnost, europski kriteriji*

INTRODUCTION

Qu'entend-on par efficacité quand on évoque le thème de l'efficacité de la justice ?

Un instant de raison, considérons ce terme d'efficacité, lequel n'est pas sans équivoque. Au sens le plus courant que lui donne le dictionnaire (par exemple le *Robert*) est efficace ce « qui produit l'effet qu'on en attend ».

L'efficacité implique donc nécessairement un rapport entre une fin que l'on souhaite atteindre et des moyens que l'on met en œuvre en vue d'atteindre cette fin. Le moyen qui permet d'atteindre la fin que l'on s'est assigné est alors jugé efficace.

Ainsi, évoquer l'efficacité de la justice en général et de la justice administrative en particulier c'est avant tout tenir un discours sur les moyens en envisageant tout d'abord la justice comme institution, comme service public – la justice est un service public qui sera d'ailleurs jugé plus ou moins efficace par les usagers (les plaignants et leurs conseils).

Evoquer l'efficacité de la justice en général et de la justice administrative en particulier c'est aussi tenir un discours sur la qualité de cette même justice. En effet, il n'y a pas – il ne saurait y avoir – une justice administrative efficace qui ne soit pas une justice de qualité. Pour le dire autrement, la recherche de l'efficacité ne peut être menée en sacrifiant la qualité de cette justice et, inversement, la qualité de la justice est aussi un gage de son efficacité.

Quels sont les critères européens d'une justice administrative efficace ? Là encore, là aussi, entendons-nous bien sur les mots car le sujet ainsi présenté est complexe et vaste.

Aborder cette question conduit d'emblée à souligner la variété des niveaux d'analyse qui existent lorsqu'il est question de qualité et d'efficacité de la justice en général et de la justice administrative en particulier. Sans trop s'appesantir ici, ces notions sont justiciables de plusieurs approches selon que l'on retienne de la justice une conception substantielle, ou bien procédurale ou encore managériale.

On va le voir, les critères européens que nous essaierons de dégager relèvent aujourd'hui de ces trois conceptions ensemble, avec un glissement contemporain au bénéfice de la dernière.

Enfin, le thème est d'autant plus complexe qu'il peut s'entendre de deux manières différentes.

La première nous conduirait à dégager, au-delà des différences des systèmes juridiques européens, une communauté de critères convergents permettant d'apprécier, d'évaluer l'efficacité de chaque justice administrative, la française, l'allemande, l'espagnole ou la croate, par exemple.

L'entreprise serait séduisante dès lors que l'on doit admettre avec mon collègue Yann Aguila, dans un excellent article paru en 2007 à l'AJDA, que l'existence d'une justice administrative autonome, loin d'être une « exception française », constitue le modèle le plus répandu en Europe. Ainsi, la majorité des pays européens, soit 16 sur 28, dispose d'une cour administrative suprême, distincte d'une ou plusieurs autres juridictions suprêmes.¹

Quelque soit l'architecture ou le champ de compétence des justices administratives, variables d'un Etat à un autre, il serait envisageable de les visiter une à une afin d'identifier leurs critères propres d'efficacité, les procédures et la « technologie juridique » mises en place pour atteindre un « optimum » d'efficacité

¹ Selon les pays, cette cour est instituée sous la dénomination de « Cour administrative » ou de « Cour administrative suprême » (Bulgarie, Finlande, Lituanie, Pologne, Portugal, République Tchèque, Suède, Autriche, Luxembourg et Croatie), de « Cour fédérale administrative (Allemagne) ou d'institutions dénommées « Conseil d'Etat » dotés de compétences juridictionnelles (Belgique, France, Grèce, Italie, Pays-Bas). Dans ces cinq derniers cas, la juridiction a également des attributions consultatives.

Douze Etats ont opté pour l'unité de juridiction, soit que la Cour suprême soit dotée d'une formation administrative (Espagne, Estonie, Hongrie, Lettonie, Roumanie et Slovaquie), soit que les litiges impliquant l'administration soient jugés par les mêmes magistrats (Danemark, Chypre, Grande-Bretagne, Irlande, Malte et Slovaquie).

De même, on identifie en Europe une très grande diversité d'organisation juridictionnelle. Dans certains cas, la juridiction administrative proprement dite – c'est-à-dire autonome – n'existe qu'à l'échelon de la cour suprême, les juridictions de premier ressort étant communes (c'est le cas par exemple de la Belgique).

Dans d'autres cas, c'est l'inverse que l'on rencontre : en première instance, se trouvent des juridictions administratives spécialisées alors que la juridiction suprême est unique (c'est le cas par exemple du Royaume-Uni).

compte tenu des identités historiques de chaque pays, de leur culture juridique spécifique, de la relation qui existe entre l'individu et l'Etat.

Cependant, au regard du temps qui m'est imparti, j'envisagerai cette recherche des critères de l'efficacité de la justice administrative en me limitant au seul « droit européen » du Conseil de l'Europe, autrement dit du droit de la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'interprétée par la Cour de Strasbourg.

Une dernière précaution s'impose encore. En effet, la conception européenne de l'administration de la justice, notamment celle de la CEDH pour qui la justice se présente davantage comme l'ensemble des procédés gravitant autour du procès, privilégie une approche strictement fonctionnelle de cette administration.

La Cour européenne des droits de l'homme assimile en effet volontiers administration de la justice et administration du procès, alors même que les principes procéduraux, tels que définis à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, doivent être conciliés avec des exigences nouvelles de rapidité, de gestion des flux, voire d'économie de la justice.

Cette dernière préoccupation, plus managériale, est cependant aujourd'hui prise en compte par les instances du Conseil de l'Europe.

A cet égard, emblématique de l'actualité de notre sujet est la création en 2002, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la Commission Européenne pour l'**Efficacité** de la Justice (CEPEJ) chargée en particulier d'apporter des réponses concrètes, utilisables par les Etats membres du Conseil de l'Europe, pour notamment promouvoir la **mise en œuvre effective** des instruments du Conseil de l'Europe en vigueur en matière d'organisation de la justice et veiller à ce que les politiques publiques en matière judiciaire tiennent compte des usagers de la justice.

La création de la CEPEJ témoigne ainsi de cette logique managériale contemporaine de **promotion de l'efficacité et de la qualité** des systèmes judiciaires, au service des citoyens, sans cependant s'affranchir du respect des principes fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Cependant, compte tenu de la conception « processuelle » de la justice qui est celle de la CEDH et de l'émergence d'une conception managériale qui est celle de la CEPEJ, dégager les critères de l'efficacité permet d'appréhender un « modèle » européen de juridiction administrative « efficace » tant sur le plan processuel (I) que sur le plan institutionnel (II) confronté aujourd'hui aux exigences managériales (III).

I/ LES CRITERES PROCESSUELS

C'est évidemment les stipulations des articles 6§1 et 13 de la CEDH sur lesquelles il convient de s'arrêter pour dégager cette première série de critères. Ces stipulations ont été la « matrice » qui a permis à la CEDH de dégager les « **standards** » européens d'un **procès administratif efficace et de qualité**, c'est-à-dire répondant aux exigences de la Convention telles qu'interprétées par la Cour de Strasbourg.

Sans prétendre à l'exhaustivité évoquons ici rapidement les thématiques du droit au recours effectif, du droit à un procès équitable et du droit à l'effectivité de l'exécution des décisions de justice.

a) Le droit au recours effectif

Je serai très bref sur ce premier critère car vous entendrez tout à l'heure l'intervention du professeur Benoît Delaunay qui y est entièrement consacrée.

Je dirai simplement que le droit au recours effectif devant une instance nationale est prescrit à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas de violation d'un droit ou liberté protégé par celle-ci².

Ainsi, **ne peut être jugée efficace**, en tout état de cause, une juridiction administrative dont les règles de procédure contentieuse feraient obstacle à l'effectivité de ce droit.

La jurisprudence de la Cour a eu des conséquences importantes en contentieux administratif français. Pour ne citer qu'un exemple, la France a été condamnée pour défaut de recours effectif en matière de prolongement d'isolement carcéral. En effet, certaines mesures de l'administration pénitentiaire restaient considérées comme des mesures d'ordre intérieur, insusceptibles de recours juridictionnel. Sous la pression européenne, le Conseil d'Etat a finalement admis la recevabilité d'un recours juridictionnel à l'encontre d'un placement à l'isolement, assurant ainsi l'effectivité d'un recours en matière de droits et libertés des détenus. CE, ass., 17 févr. 1995, *Marie*: Rec. CE 1995, p. 83.

b) Le droit à un jugement équitable

Le droit à un jugement équitable se décompose en droit à un jugement à armes égales (1), en audience publique (2) et dans un délai raisonnable (3).

² Conv. EDH, art. 13: « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente

Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

1) L'égalité des armes

La Cour européenne des droits de l'homme a une conception très stricte de l'égalité des armes, notion d'origine anglo-saxonne qui, pour le juriste continental recouvre au moins les principes du respect du contradictoire et des droits de la défense. La Cour de Strasbourg censure toute procédure qui pourrait faire, naître, dans l'esprit des justiciables, le sentiment qu'une telle égalité n'existe pas, en s'appuyant sur la théorie des apparences (CEDH, 17 janv. 1970, *Delcourt cl Belgique*).

C'est sur ce fondement que la Cour de Strasbourg a condamné la France du fait de la participation du commissaire du gouvernement auprès des juridictions administratives au délibéré de ces dernières, dans un arrêt retentissant du 7 juin 2001, *Kress cl France*.

Autrement dit, **sera considérée comme efficace** au sens de la Cour une justice administrative dont les règles de procédure garantissent le respect du contradictoire et des droits de la défense.

2) La publicité des débats

La publicité des débats est un principe majeur pour la Cour européenne des droits de l'homme car elle protège les justiciables d'une justice clandestine ou secrète. La publicité des débats est assurément pour la Cour une garantie d'acceptabilité de la justice par les citoyens – donc de sa qualité et de son efficacité- car une justice mal acceptée ne peut être regardée comme efficace. Ainsi, dans un arrêt de 1995, la Cour européenne a condamné la France pour défaut de publicité des débats devant la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre des médecins (CEDH, 26sept. 1995, *Diennet cf France*).

Déjà le gouvernement français avait, avant même cette dernière décision, anticipé l'exigence de respecter l'article 6, § 1 par les juridictions administratives spécialisées en prévoyant la publicité des débats devant les formations disciplinaires de l'Ordre des avocats (si l'avocat en faisait la demande) par un décret de 1991, et des Ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes (sauf si le huis clos était demandé) par un décret de 1993.

En reconnaissant la légalité du décret concernant l'Ordre des avocats, dans un arrêt d'assemblée *Maubleu* du 14 février 1996, le Conseil d'État s'est rallié à la jurisprudence européenne en admettant que la publicité des audiences devait s'appliquer devant toutes les juridictions ordinaires. Cette jurisprudence a été étendue à d'autres juridictions administratives spécialisées, comme les juridictions disciplinaires universitaires.

3) le délai raisonnable

L'article 6, § 1 de la Convention européenne prescrit l'accès à un tribunal dans un « délai raisonnable ». Selon la Cour européenne, le respect du délai raisonnable **permet de garantir l'efficacité et la crédibilité de la justice.**

S'agissant du contentieux administratif le juge européen a rencontré deux problèmes: déterminer la période à prendre en considération pour qualifier le délai et estimer le caractère déraisonnable de ce dernier. Sur le premier point, la Cour a pris comme point de départ le moment où le requérant est demandeur ou accusé; comme point final, elle a pris le jour du dernier jugement rendu concernant le requérant.

Sur le second point, la Cour s'appuie sur les circonstances de chaque espèce, prenant en compte, de façon concrète (CEDH, 28 juin 1978, *Konig*) la complexité de l'affaire, le comportement des autorités compétentes, celui des requérants et l'enjeu du litige pour ces derniers.

Point de départ: CEDH, 31 mars 1992, *X. c/ France*: recours en indemnisation de personnes contaminées par le virus du SIDA à la suite de transfusions sanguines, délai déraisonnable au-delà de deux ans (§ 49). CEDH, 26 août 1994, *Karakaya c/ France*: AJDA 1995, p. 124 : circonstances équivalentes, délai déraisonnable de quatre ans et trois mois

Délai excessif: CEDH, 24 oct. 1989, *H. c/ France*: sept ans et sept mois en matière de responsabilité hospitalière, première condamnation de la France.- CEDH, 21 févr. 1997, *Guillemin c/ France*: l'instance était toujours encours, après quatorze ans de procédure, en matière d'expropriation, en dépit de la complexité de l'affaire. - CEDH, 17 juill. 2001, *Assoc. Ekin c/ France* : plus de neuf ans en matière de publications étrangères.

Les condamnations de la justice administrative française par la Cour européenne pour défaut de délai raisonnable ont eu des répercussions à la fois politiques et juridiques.

Ainsi la loi de programmation sur la justice du 9 septembre 2002 a prévu des recrutements importants de magistrats administratifs et d'assistants de justice. Au demeurant, le concours de recrutement de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel a été reconduit par la loi du 2 février 2007 jusqu'en 2015.

En outre, des « contrats d'objectifs » ont été conclus en 2002, entre le vice-président du Conseil d'Etat et les présidents des cours administratives d'appel dans le but essentiel de réduire le délai de jugement en appel à un an.

Dans l'affaire *Magiera*, le Conseil d'État s'est fondé sur l'article 6, § 1 et a repris à son compte les critères concrets dégagés par la Cour de Strasbourg pour déterminer le caractère déraisonnable d'un délai de jugement. Mais il s'est également fondé sur les « principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives », afin de montrer que les sources du contentieux administratif ne sont pas seulement internationales, bien qu'elles s'enrichissent de ces dernières dans le cadre du nécessaire « dialogue des juges ».

De manière plus décisive encore, d'importantes réformes ont été engagées en France pour accroître les pouvoirs de la justice administrative, notamment au regard des situations d'urgence afin là aussi de garantir l'effectivité du droit au recours et un traitement approprié des litiges dans des délais satisfaisant. Je laisse le soin au Président Massot de vous exposer tout à l'heure les grandes lignes de cette véritable « révolution culturelle » de la justice administrative française et demain mon collègue Daniel Chabanol reviendra sur cette redoutable dialectique entre le temps du juge et celui de l'administration et de la société.

c) Le droit à l'exécution des décisions de justice

Ici aussi, je serai bref car n'est-ce pas le thème général de ces 8^{ème} journées juridiques franco-croates, qui seront riches de nombreuses intervention sur ce sujet ?

Je me bornerai donc à dire que la Cour européenne des droits de l'homme considère que l'exécution d'un jugement doit faire partie intégrante du procès au sens de l'article 6, § 1, (CEDH 19 mars 1997, Hornsby c/ Grèce). L'exécution de la décision juridictionnelle n'en est donc pas le simple accessoire ; **elle lui est consubstantielle et concourt, au premier chef, à l'efficacité et à la qualité de la justice rendue.**

En droit français du contentieux administratif, la loi du 8 février 1995 a amélioré l'exécution des décisions de justice en généralisant aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel la possibilité de prononcer des astreintes, alors qu'avant, seul le Conseil d'État en avait la possibilité depuis 1980.

Cette loi a également permis au juge administratif de prononcer des injonctions à l'adresse de l'administration afin qu'elle exécute ses jugements. Les causes d'inexécution des décisions du juge sont complexes comme nous le montreront les interventions de MM. Rajko et Gjijara.

Il est à noter que le droit communautaire retient une conception proche : l'arrêt rendu par la CJCE a force obligatoire à compter de son prononcé, à l'instar du jugement du TPICE (respectivement, articles 65 et 83 de leur règlement de procédure). Lorsque les arrêts du TPICE impliquent l'adoption de mesures d'exécution par des particuliers, les voies d'exécution, le cas échéant forcée, sont régies par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elles ont lieu (articles 244 et 256 TCE). En revanche, lorsque les mesures d'exécution doivent être prises par des requérants dits privilégiés (États membres ou institutions communautaires), les voies civiles d'exécution ne sont pas applicables.

Le droit de l'Union Européenne a lui aussi imposé des modifications procédurales pour garantir le plein effet de ses dispositions (caractère suspensif des recours, mécanismes de responsabilité, y compris en cas de non respect, par une décision juridictionnelle, du droit de l'Union ...) et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux revêt, de ce point de vue, une importance particulière.

Des instances ont même été créées pour analyser les différents systèmes juridiques sur cette question de la qualité et de l'efficacité de la justice : le scoreboard récemment établi par la Commission européenne en est une expression comme le sont les travaux de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) instituée près du Conseil de l'Europe.

II / LES CRITERES INSTITUTIONNELS

Il ressort de la jurisprudence de la CEDH – et toujours pour l'essentiel à partir de la matrice de l'article 6-1- **que ne pourrait être qualifiée d'efficace** – et par suite de qualité - une justice administrative qui ne garantirait pas le droit à un juge indépendant et impartial. C'est, en quelque sorte, la **dimension institutionnelle de l'efficacité** de la justice administrative.

a) Le droit à un juge indépendant et impartial

Le droit à un juge se décline en plusieurs exigences qui sont autant de critères d'une justice administrative efficace:

1) *Le droit d'accès au juge*

Le droit d'accès au juge de l'article 6, § 1 se rapproche du droit au recours effectif de l'article 13, mais s'en différencie néanmoins: il signifie que les justiciables peuvent faire valoir leurs droits sur le fondement d'une règle de droit claire évitant tout malentendu sur la procédure à suivre. (CEDH, 16 déc. 1992, *Geoffre de la Pradelle*).

Au même titre, n'oublions pas l'aspect pécuniaire qui ne doit pas constituer un obstacle à l'accès au juge. Le mécanisme de l'aide juridictionnelle permet de manière décisive la mise en œuvre de ce droit.

2) *Le droit d'accès à un tribunal établi par la loi*

On le sait, la notion de « tribunal établi par la loi » est entendue largement par la CEDH comme tout organisme qui peut trancher, sur la base du droit, selon une procédure organisée, une question qui relève de sa compétence.

Autrement dit, la notion européenne de tribunal englobe et dépasse la notion nationale de juridiction: ainsi, certaines autorités administratives, qui ne sont pas des juridictions au sens du droit administratif des Etats membres, peuvent être qualifiées de « tribunaux » par la Cour de Strasbourg. Selon la jurisprudence de la Cour, un "tribunal" se caractérise au sens matériel par son rôle juridictionnel : trancher, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence.

En outre, le terme « établi par la loi » a pour objet d'éviter que l'organisation du système judiciaire (...) ne soit laissée à la discrétion de l'exécutif et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement.

Se ralliant à cette conception et revenant ainsi sur sa jurisprudence, le Conseil d'État a finalement admis l'autonomie de la conception européenne, à partir de l'arrêt d'assemblée du 3 décembre 1999, *Didier*, à propos de l'ex-Conseil des marchés financiers (absorbé par l'Autorité des marchés financiers, créée par la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière). Le juge administratif français s'appuie désormais sur la «nature», la «composition» et les «attributions» d'un organisme pour conclure- ou non- à sa qualité de «tribunal »au sens de l'article 6, § 1 de la Convention (Conseil supérieur de la magistrature: CE, 18 oct. 2000, *Terrail*)

3) *Le droit à un tribunal indépendant*

Le droit à un tribunal indépendant signifie que l'indépendance du tribunal doit être effective au regard des pouvoirs exécutif et législatif comme des parties au procès (CEDH, 23 juin 1981, *Le Compte et a. cl Belgique*).

L'indépendance s'apprécie à l'aide de plusieurs indices: mode de désignation des membres du tribunal, durée de leur mandat, existence de garanties contre les pressions extérieures. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme s'attache aux apparences d'indépendance que doit revêtir le tribunal (CEDH, 22 juin 1989, *Langborger cl Suède*, § 32), comme elle le fait aussi en matière d'impartialité.

4) *le droit à un tribunal impartial*

Le droit à un tribunal impartial s'entend de façon extensive, dans la mesure où la Cour de Strasbourg l'entend de deux points de vue, subjectif et objectif. Cette distinction entre impartialité subjective et objective existe également en contentieux administratif français.

L'impartialité subjective se rapporte au for intérieur de chaque membre du tribunal, qui ne doit pas avoir de préjugé ou de parti pris avant le jugement. Elle se présume jusqu'à preuve contraire.

Quant à l'impartialité objective, celle-ci se rapporte au sentiment des justiciables d'avoir à faire à un tribunal impartial, dans la mesure où ils doivent n'avoir aucun doute sur de quelconques préjugés de ce tribunal. Dans l'exigence d'impartialité objective, la Cour européenne s'attache donc aussi aux apparences de partialité (CEDH 24 mai 1989, *Hauschildt cl Danemark*, § 48). Si un juge a pu connaître une première fois d'un litige, son jugement peut être censuré pour violation du principe d'impartialité due au cumul de fonctions, par exemple, d'instruction et de jugement (CEDH, 26 oct. 1984, *De Cubber cl Belgique*)

De la même façon, la Cour européenne a condamné le Luxembourg pour cumul de fonctions juridictionnelle et consultative au sein de son Conseil d'État, dans un célèbre arrêt du 28 septembre 1995, *Procola cl Luxembourg*, car ce cumul faisait naître un doute dans l'esprit des justiciables qui altérerait l'impartialité du tribunal, **cette suspicion entravant par suite la qualité et l'efficacité de cette juridiction.**

L'arrêt *Procola* de la Cour européenne des droits de l'homme a fait craindre que la dualité fonctionnelle du Conseil d'État français ne fût, un jour, sujette à caution devant les juges européens, bien qu'il existât la procédure de récusation permettant d'empêcher un juge de siéger s'il a déjà eu à connaître d'un litige.

Or, dans une affaire *Sacilor Lormines* du 9 novembre 2006, la Cour européenne a estimé qu'en l'espèce, au regard des règles de fonctionnement du Conseil d'État fixées désormais au code de justice administrative, le cumul des deux fonctions du Conseil d'État n'avait pas porté atteinte à la Convention.

En outre, un décret du 6 mars 2008 rend en principe impossible les occurrences de confusion des fonctions consultative et juridictionnelle du Conseil d'État français.

Le Conseil d'État français estime, pour sa part, que le cumul de fonctions juridictionnelle et consultative ne porte pas atteinte au principe d'impartialité, (CE, sect., 5 avril 1996, *Syndicat des avocats de France*).

III / L'ÉMERGENCE DES CRITÈRES MANAGERIAUX

Cependant, au-delà de cette **vision procédurale et institutionnelle de l'efficacité et de la qualité de la justice administrative** consacrées par la jurisprudence de la CEDH émerge aujourd'hui un autre discours européen sur la « performance » de la justice administrative qui s'exprime notamment – mais pas seulement- au sein de la CEPEJ, à travers des travaux d'analyse de chaque système national qui ont pour objectif de dégager des indicateurs de performance et d'engager une réflexion sur le coût – c'est-à-dire sur la dimension budgétaire de la justice.

a) la recherche d'indicateurs

On l'a dit, la CEPEJ est aujourd'hui un organe unique pour tous les pays européens, composé d'experts qualifiés des 47 États membres du Conseil de l'Europe, qui **évalue l'efficacité des systèmes judiciaires** et propose des mesures et des outils concrets pour améliorer l'efficacité du service au bénéfice des citoyens.

Aux termes de son statut, la CEPEJ a pour tâche "(a) d'analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires (...) en ayant recours, entre autres, à des critères statistiques communs et à des moyens d'évaluation; (b) d'identifier les problèmes et les domaines susceptibles d'être améliorés et de procéder à des échanges de vues sur le fonctionnement des systèmes judiciaires; (c) de définir des moyens concrets d'améliorer l'évaluation et le fonctionnement du système judiciaire des États membres compte tenu des besoins propres à chacun". La CEPEJ effectue ses tâches, notamment, "(a) en identifiant et en élaborant des indicateurs, en collectant et en analysant des données quantitatives et qualitatives, et en définissant des mesures et des moyens d'évaluation, (b) en rédigeant des rapports, des statistiques, des guides de bonnes pratiques, des lignes directrices, des plans d'action, des avis et des commentaires généraux".

A la suite de la CEPEJ, toutes les juridictions administratives suprêmes ont mis en place des indicateurs relatifs aux délais de jugement, au traitement des flux, ou encore à la question de l'exécution des décisions de justice, voire de l'application dans le temps des décisions de justice.

La CEPEJ procède à des analyses comparatives très riches sur l'état des différents systèmes juridiques sur ces questions.

La CEPEJ fixe ainsi des « lignes directrices » pour la gestion du temps juridictionnel, sur l'exécution, en matière de statistiques judiciaires, sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible.

b) la question du coût

De façon générale, c'est désormais la question du coût de la justice qui ne peut pas être ignorée, surtout en une période de fortes tensions budgétaires, ce coût étant cependant le prix à payer – si j'ose dire- **pour garantir l'efficacité de la justice administrative**. Cette préoccupation est parfaitement exprimée par la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges, adoptée en 2010 intitulée « indépendance, **efficacité** et responsabilité » :

« 33. Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler **efficacement**. »

« 34. Les juges devraient recevoir les informations qui leur sont nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes lorsque celles-ci ont des implications en termes de dépenses. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être uniquement limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources. »

Désormais, ces préoccupations sont également partagées par la Commission européenne, qui a tout récemment (mars 2013) publié un « Justice Scoreboard », présenté comme un instrument pour promouvoir « une justice effective et la croissance ». Ce document manifeste une certaine inquiétude face à l'expérience de programmes d'ajustement économique dans certains États membres, en reconnaissant les effets négatifs des coupes dans le fonctionnement du système judiciaire et le risque de perte de confiance des citoyens et des entreprises dans la justice.

Parmi les indicateurs retenus, certains s'intéressent au budget des juridictions, l'allocation de moyens financiers et humains appropriés étant regardée comme nécessaire à la qualité, à l'indépendance et à l'efficacité de la justice.

CONCLUSION

On le voit, que ce soit au niveau européen ou au niveau national il est devenu impératif aujourd'hui de concilier des objectifs divers qui peuvent être contradictoires : préserver l'indépendance de la juridiction administrative et la qualité des décisions juridictionnelles tout en veillant à une bonne utilisation des crédits alloués, dans un contexte contraint et en rendant compte, conformément aux exigences d'un contrôle démocratique de la dépense publique.

Il existe aujourd'hui incontestablement une tension, dans nos sociétés, entre la valeur « justice » et les exigences inhérentes à l'acte de justice, d'une part, et les contraintes et enjeux auxquels sont soumises les juridictions en tant que service public, d'autre part. Pour reprendre une formule forte et malicieuse de Paul Martens, « le respect des droits de l'homme en procès n'est pas très économe; il est même franchement dispendieux ; il est anti-managérial ».

Les critères d'efficacité dégagés par le Conseil de l'Europe obligent les Etats membres. L'efficacité est une dimension essentielle de la fonction de juger dans une société démocratique. Elle ne lui est pas extérieure. L'objectif d'efficacité optimale ne peut ainsi être atteint en s'affranchissant du cadre « standard » dégagé par la Cour de Strasbourg à partir essentiellement de l'article 6-1 de la Convention. En effet, il y a un « incompressible » sans lequel la justice ne pourrait plus remplir la double fonction que lui assignait le philosophe Paul Ricoeur, à savoir « d'un côté, trancher, mettre fin à l'incertitude, séparer les parties ; de l'autre, faire reconnaître par chacun la part que l'autre prend à la même société que lui, en vertu de quoi le gagnant et le perdant du procès seraient réputés avoir chacun leur juste part à ce schème de coopération qu'est la société ». Cette leçon, ne l'oublions pas.

LES CRITÈRES EUROPÉENS D'UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE EFFICACE

Par delà la diversité des systèmes juridictionnels européens, force est de constater l'existence de critères européens permettant d'apprécier l'efficacité de la juridiction administrative au regard de sa mission principale : régler les litiges entre la puissance publique et le citoyen. Ces critères se dégagent tant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que des travaux de la CEPEJ.

Ils permettent d'appréhender la juridiction administrative sur le plan organique (l'organisation de la juridiction) et sur le plan processuel (le procès administratif).

Ces critères permettent de définir le « minimum » d'exigence en matière d'efficacité des juridictions administratives européennes.

Mots-clés: *jurisdictions administrative jurisdictions administratives
européennes, critères européennes*

EUROPEAN CRITERIA OF EFFECTIVE ADMINISTRATIVE ADJUDICATION

Even if all the varieties of European judicial systems are disregarded, it must be stated that nevertheless European criteria, which enable the evaluation of the effectiveness of administrative adjudication regarding its prime mission, exist: dispute resolution between public powers and citizens. These criteria emerge both in the legal practice of the European Court for the Protection of Human Rights and in the practice of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). They enable administrative adjudication to be understood at its organic level (organisation of judiciary) and at its procedural level (administrative dispute). These criteria enable determining the "minimum" needs and demands in the area of effectiveness of European administrative courts.

Key words: *european administrative courts, administrative adjudication,
european criteria*